SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 28 de junio de 2007 *

En el asunto C-331/05 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia, el 2 de septiembre de 2005,

Internationaler Hilfsfonds eV, con domicilio social en Rosbach (Alemania), representada por los Sres. H. Kaltenecker y S. Krüger, Rechtsanwälte,

parte recurrente,

y en el que la otra parte en el procedimiento es:

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por las Sras. M.-J. Jonczy y S. Fries, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada en primera instancia,

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans, Presidente de Sala, y los Sres. P. Kūris, K. Schiemann (Ponente), L. Bay Larsen y J.-C. Bonichot, Jueces;

Abogado General: Sra. V. Trstenjak;
Secretario: Sr. B. Fülöp, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 16 de noviembre de 2006;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 28 de marzo de 2007;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso de casación, Internationaler Hilfsfonds eV (en lo sucesivo, «IH») solicita la anulación del auto del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 11 de julio de 2005, Internationaler Hilfsfonds/Comisión (T-294/04, Rec. p. II-2719; en lo sucesivo, «auto recurrido»), mediante el que se desestimó, por carecer manifiestamente de fundamento, el recurso interpuesto por IH con arreglo al artículo 288 CE, párrafo segundo, destinado a que se condenara a la Comisión de las Comunidades Europeas a indemnizar los daños supuestamente sufridos por ella, constituidos por los gastos de abogado en que incurrió en tres procedimientos de reclamación ante el Defensor del Pueblo Europeo.

Marco jurídico

2 El 9 de marzo de 1994 el Parlamento Europeo adoptó la Decisión 94/262/CECA, CE, Euratom, sobre el estatuto del Defensor del Pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones (DO L 113, p. 15).

3 En virtud del artículo 1, apartado 3, de la Decisión 94/262, el Defensor del Pueblo no puede intervenir en las causas que se sigan ante los tribunales ni poner en tela de juicio la conformidad a derecho de las resoluciones judiciales.

4 Conforme al artículo 2, apartado 6, de esta Decisión, las reclamaciones presentadas al Defensor del Pueblo no interrumpen los plazos de recurso fijados en los procedimientos judiciales o administrativos.

5 Por otra parte, en virtud del artículo 2, apartado 7, de dicha Decisión cuando, a causa de un procedimiento judicial en curso o ya concluido sobre los hechos alegados, el Defensor del Pueblo deba declarar inadmisible una reclamación o dar por terminado el estudio de la misma, han de archivarse los resultados de las investigaciones llevadas a cabo hasta ese momento.

Antecedentes del litigio

6 Los hechos que dieron lugar al litigio se expusieron en la sentencia recurrida en los siguientes términos:

«6 La demandante es una organización no gubernamental (ONG) alemana que apoya a refugiados y a víctimas de guerras y de catástrofes. Entre 1993 y 1997 presentó ante la Comisión seis solicitudes de cofinanciación de acciones.

7 Al hilo del estudio de las primeras solicitudes, los servicios de la Comisión estimaron que la demandante no podía ser beneficiaria de las ayudas otorgadas a las ONG, puesto que no reunía los requisitos generales exigidos para la cofinanciación de proyectos. Se informó de ello a la demandante mediante escrito de 12 de octubre de 1993. Mediante escrito de 29 de julio de 1996, la Comisión explicó las principales razones que la habían llevado a concluir que la demandante no podía ser considerada ONG subvencionable.

8 El 5 de diciembre de 1996, la demandante presentó a la Comisión un nuevo proyecto. En septiembre de 1997, se presentó una versión modificada del mismo. La Comisión no se pronunció sobre estas nuevas solicitudes de cofinanciación por considerar que la decisión de 12 de octubre de 1993 sobre el carácter no subvencionable de la demandante seguía siendo válida.

9 La demandante presentó entonces tres reclamaciones ante el Defensor del Pueblo, una en 1998 [reclamación nº 338/98/VK] y dos más en 2000 [reclamaciones nº 1160/2000/GG y nº 1613/2000/GG]. Dichas reclamaciones se referían fundamentalmente a dos aspectos, a saber, el acceso al expediente y la cuestión de si la Comisión había examinado adecuadamente las solicitudes de la demandante.

10 Por lo que se refiere al acceso al expediente, mediante decisión de 30 de noviembre de 2001, el Defensor del Pueblo concluyó que la lista de documentos que la Comisión había presentado a la demandante para su consulta no era completa, que la Comisión había excluido determinados documentos sin razón

y que, por consiguiente, este comportamiento podía constituir un caso de mala administración. El Defensor del Pueblo propuso a la Comisión que permitiese un acceso adecuado al expediente. Dicho acceso al expediente tuvo lugar en los locales de la Comisión el 26 de octubre de 2001. El Defensor del Pueblo señaló, por otra parte, que el hecho de que la demandante no hubiese tenido la oportunidad de ser oída formalmente en relación con las informaciones recibidas de terceros por la Comisión y que habían sido utilizadas para adoptar una decisión en su contra constituía un caso de mala administración.

11 Por lo que se refiere a la cuestión de si la Comisión había examinado adecuadamente las solicitudes de la demandante, el Defensor del Pueblo, mediante otra decisión adoptada igualmente el 30 de noviembre de 2001, llegó a la conclusión, por lo que respecta a la toma en consideración por la Comisión de ciertas informaciones procedentes de terceros, de que no había existido tal examen. Por otra parte, en su decisión de 11 de julio de 2000, el Defensor del Pueblo criticó el hecho de que la Comisión hubiese dejado transcurrir un plazo excesivo antes de explicar por escrito las razones que en 1993 la habían llevado a concluir que la demandante no era subvencionable. Por último, en lo que se refiere al hecho de que la Comisión no hubiese adoptado una decisión formal sobre las solicitudes presentadas por la demandante en diciembre de 1996 y en septiembre de 1997, el Defensor del Pueblo, en su decisión de 19 de julio de 2001, recomendó a la Comisión que se pronunciase sobre las mismas antes del 31 de octubre de 2001.

12 Para cumplir con la recomendación del Defensor del Pueblo, la Comisión envió a la demandante un escrito con fecha de 16 de octubre de 2001 rechazando la cofinanciación de los dos proyectos presentados en diciembre de 1996 y en septiembre de 1997 a causa del carácter no subvencionable de la demandante.

13 Mediante demanda presentada el 15 de diciembre de 2001, la demandante interpuso un recurso contra el escrito de 16 de octubre de 2001. Mediante sentencia del 18 de septiembre de 2003, Internationaler Hilfsfonds/Comisión (T-321/01, Rec. p. II 3225), el Tribunal de Primera Instancia anuló la Decisión de la Comisión de 16 de octubre de 2001 por la que se desestimaban las solicitudes de cofinanciación presentadas por la demandante en diciembre de 1996 y en septiembre de 1997, al tiempo que condenó en costas a la demandada.

14 En su recurso, la demandante había solicitado también de la demandada el reembolso de los gastos ocasionados por el procedimiento ante el Defensor del Pueblo. En su sentencia el Tribunal de Primera Instancia estimó que los gastos relativos a los procedimientos ante el Defensor del Pueblo no pueden considerarse gastos necesarios en el sentido del artículo 91, letra b), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia y, por lo tanto, no son gastos recuperables.»

Procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia y auto recurrido

7 Mediante demanda presentada el 23 de julio de 2004, IH interpuso un recurso que tenía por objeto que se condenara a la Comisión a pagarle la cantidad de 54.037 euros en concepto de indemnización por el daño material sufrido, constituido por los gastos de abogado en que había incurrido en los tres procedimientos de reclamación ante el Defensor del Pueblo.

8 Mediante el auto recurrido, el Tribunal de Primera Instancia desestimó el recurso por carecer manifiestamente de fundamento.

9 El Tribunal de Primera Instancia motivó esta desestimación basándose fundamentalmente en la falta de nexo causal entre el comportamiento de la institución y el perjuicio alegado, dado que, por una parte, la decisión de dirigirse al Defensor del Pueblo antes de someter el asunto al Tribunal de Primera Instancia era una elección libre de IH y que, por otra parte, los servicios de un abogado no eran necesarios para tramitar los procedimientos ante el Defensor del Pueblo.

10 En el auto impugnado, el Tribunal de Primera Instancia comenzó su razonamiento poniendo de manifiesto que, al establecer la figura del Defensor del Pueblo, el Tratado CE ha abierto a los ciudadanos de la Unión una vía alternativa a la del recurso ante el juez comunitario para defender sus intereses. Esta vía alternativa, extrajudicial, responde a criterios específicos y no persigue necesariamente los

mismos objetivos que un recurso en vía judicial. Además, estas dos vías no pueden utilizarse de forma paralela. En efecto, aunque las reclamaciones presentadas al Defensor del Pueblo no interrumpen los plazos de recurso aplicables a los procedimientos ante el juez comunitario, el Defensor del Pueblo debe declarar inadmisible una reclamación y dar por terminado su estudio si el ciudadano afectado ha presentado simultáneamente un recurso ante el juez comunitario sobre los mismos hechos. Por tanto, corresponde al ciudadano decidir cuál de las dos vías disponibles es más indicada para lograr sus intereses.

11 A continuación, el Tribunal de Primera Instancia señaló que los gastos relativos a los procedimientos ante el Defensor del Pueblo no pueden considerarse gastos necesarios en el sentido del artículo 91, letra b), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia y, por tanto, no son recuperables a efectos de esta disposición. Consideró que, en ese asunto, IH pretendía recuperar, mediante un recurso de indemnización, los gastos de abogado originados en el marco de los procedimientos ante el Defensor del Pueblo y que el reconocimiento de tales gastos como perjuicios indemnizables es contrario a la jurisprudencia del Tribunal de Primera Instancia relativa al carácter no reembolsable de dichos gastos como costas.

12 En este contexto, el Tribunal de Primera Instancia consideró que, contrariamente a los procedimientos jurisdiccionales comunitarios, el procedimiento ante el Defensor del Pueblo está configurado de tal modo que no es necesaria la intervención de un abogado. No es necesario fundamentar jurídicamente, sino que es suficiente con exponer los hechos en la reclamación. En tales circunstancias, la libre elección del ciudadano de actuar representado por un abogado en el procedimiento ante el Defensor del Pueblo implica que debe soportar él personalmente los gastos.

13 Además, el Tribunal de Primera Instancia dedujo de la sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de marzo de 1978, Herpels/Comisión (54/77, Rec. p. 585, apartados 45 a 50) que asesorarse por medio de abogado incluso en ese estadio previo, constituye una elección propia de los interesados, que no puede en ningún caso imputarse a la institución demandada. En tales circunstancias, toda relación de causalidad entre el perjuicio alegado, es decir, los gastos de abogado soportados, y la actuación comunitaria carece de base jurídica.

14 El Tribunal de Primera Instancia hizo además hincapié en que IH es libre de dirigirse al Defensor del Pueblo antes de someter el asunto al Tribunal de Primera Instancia.

15 Por consiguiente, el Tribunal de Primera Instancia consideró que los gastos de abogado derivados del procedimiento ante el Defensor del Pueblo no son recuperables en tanto que perjuicios en el marco de un recurso de indemnización y resolvió desestimar el recurso por carácter manifiestamente de fundamento.

Sobre la solicitud de reapertura de la fase oral

16 Mediante escrito recibido en el Tribunal de Justicia el 12 de abril de 2007, IH solicitó la reapertura de la fase oral del procedimiento, en virtud de los artículos 61 y 118 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. Esta solicitud se basó en la supuesta incoherencia de las conclusiones de la Abogado General.

17 A este respecto, el Tribunal de Justicia puede ordenar de oficio, a propuesta del Abogado General o a instancia de las partes, la reapertura de la fase oral, conforme al artículo 61 de su Reglamento de Procedimiento, si considera que no está suficientemente informado o que el asunto debe dirimirse basándose en una alegación que no ha sido debatida entre las partes (véanse el auto de 4 de febrero de 2000, Emesa Sugar, C-17/98, Rec. p. I-665, apartado 18, y la sentencia de 14 de diciembre de 2004, Swedish Match, C-210/03, Rec. p. I-11893, apartado 25).

18 Ahora bien, no sucede así en el caso de autos. En efecto, por una parte, IH se limita sustancialmente a comentar las conclusiones de la Abogado General sin invocar hechos o disposiciones legales en las que ésta se haya basado y que no hayan sido

debatidos entre las partes. Por otra parte, debe señalarse que, habida cuenta de los elementos puestos a su disposición, el Tribunal de Justicia está suficientemente informado para dirimir el asunto. Por consiguiente, no procede acordar la reapertura de la fase oral del procedimiento.

Sobre el recurso de casación

19 En su recurso de casación, IH solicita al Tribunal de Justicia que anule el auto recurrido y devuelva el asunto ante el Tribunal de Primera Instancia o condene a la Comisión a pagarle la cantidad de 54.037 euros. También solicita la condena en costas de la Comisión.

20 La Comisión solicita que se desestime el recurso de casación y se condene en costas a IH.

21 IH formula tres motivos que, por estar estrechamente vinculados, deben examinarse conjuntamente. Esencialmente afirma que el Tribunal de Primera Instancia buscó un grado de intensidad excesivo del nexo causal exigido para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Comunidad. Considera que, consecuentemente, el Tribunal de Primera Instancia no comprobó la fundamentación de las alegaciones formuladas por la demandante para explicar las razones materiales y jurídicas que le obligaron a solicitar asistencia letrada en los procedimientos de reclamación que había iniciado.

22 Es cierto, como ha alegado acertadamente IH, que el hecho de que los gastos derivados de los procedimientos ante el Defensor del Pueblo no sean recuperables según el artículo 91, letra b), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, carece en principio de relevancia para apreciar si estos gastos

pueden hacerse valer a través de un recurso de indemnización con arreglo al artículo 288 CE, párrafo segundo. Como el propio Tribunal de Primera Instancia declaró en el auto recurrido, dicho artículo sólo es aplicable a los gastos efectuados con motivo del procedimiento ante el Tribunal de Primera Instancia, con exclusión de la fase administrativa previa. Pues bien, el derecho a recuperar los gastos del procedimiento y el derecho a percibir una indemnización por daños y perjuicios están sometidos, en principio, a requisitos distintos y son independientes uno del otro.

23 En lo que atañe al necesario nexo causal, consta que tanto el Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia como el del Tribunal de Primera Instancia disponen que los gastos de procedimiento en que hayan incurrido las partes sólo son recuperables si son necesarios para el procedimiento. En cambio, el nexo causal exigido en el marco del artículo 288 CE, párrafo segundo, existe desde el momento en que el perjuicio es la consecuencia directa de la falta de que se trate (véanse, en este sentido, las sentencias de 4 de octubre de 1979, Dumortier frères y otros/Consejo, 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 y 45/79, Rec. p. 3091, apartado 21, y de 30 de enero de 1992, Finsider y otros/Comisión, C-363/88 y C-364/88, Rec. p. I-359, apartado 25).

24 Respecto a una pretensión de indemnización del perjuicio material que el recurrente afirmaba haber sufrido a consecuencia de los gastos en que había incurrido para procurarse el asesoramiento de un abogado en el procedimiento administrativo previo establecido en el artículo 90 del Estatuto de los Funcionarios, el Tribunal de Justicia declaró que, habida cuenta particularmente de que la administración debe interpretar el contenido de las reclamaciones administrativas presentadas con arreglo a dicha disposición con toda la diligencia que una gran organización bien dotada debe a sus justiciables, incluidos los miembros de su personal, aunque no pueda prohibirse a los interesados procurarse, ya en esa fase, el asesoramiento de un abogado, se trata de una elección propia que no puede imputarse, por consiguiente, a la institución demandada. Pues bien, no existe relación de causalidad entre el perjuicio alegado, es decir, los gastos de abogado, y la actuación de la institución interesada (véase, en este sentido, la sentencia Herpels/Comisión, antes citada, apartados 47 a 49).

25 Asimismo, hay que distinguir los gastos ocasionados en el marco de las reclamaciones presentadas ante el Defensor del Pueblo de aquellos en que se incurrió en el procedimiento judicial.

26 La reclamación ante el Defensor del Pueblo permite, por una parte, identificar e intentar eliminar los casos de mala administración en nombre del interés general y, por otra parte, evitar un recurso jurisdiccional si el Defensor del Pueblo consigue dirimir un conflicto entre el ciudadano y la institución de que se trate.

27 El ciudadano interesado es libre de presentar dicha reclamación. Por tanto, no puede considerarse que los gastos en que libremente haya incurrido para ello son un perjuicio imputable a la institución afectada.

28 No puede decirse lo mismo respecto a los gastos en que haya incurrido un demandante que haya decidido iniciar un procedimiento judicial, que puede dar lugar, mediante una resolución con fuerza de cosa juzgada, al reconocimiento de sus derechos y a la obligación de la institución demandada de obrar en consecuencia.

29 Por consiguiente, no existe base jurídica para afirmar que haya un nexo causal entre el perjuicio supuestamente sufrido por IH y la actuación de la Comisión.

30 En consecuencia, el Tribunal de Primera Instancia pudo por ello, sin incurrir en un error de Derecho, desestimar la demanda de IH mediante un auto que, además, está suficientemente motivado.

31 Esta conclusión no queda en entredicho por el mero hecho, alegado por IH, de que el auto recurrido se dictara a pesar de una reciente sentencia del Tribunal de Primera Instancia en la que condenaba a la Comisión a indemnizar un perjuicio sufrido, derivado, entre otros, de los gastos ocasionados a la parte adversa en el marco de reclamaciones formuladas ante el Defensor del Pueblo (sentencia de 17 de marzo de 2005, AFCon Management Consultants y otros/Comisión, T-160/03, Rec. p. II-981, apartados 104 a 107).

32 De ello se deduce que procede desestimar el recurso de casación.

Costas

33 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 118 del mismo Reglamento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión que se condene en costas a IH y haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a Internationaler Hilfsfonds eV.

Firmas